

ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta O. o ustalenie na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 7 października 2014 r.

Czy Prezydent Miasta reprezentujący Skarb Państwa w postępowaniu o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego może umocować pracownika Urzędu Miasta do złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości opłaty, czy jednak czynność ta w zakresie aktualizacji opłaty jako czynność cywilnoprawna należy do wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta?

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w O. w dniu 7 października 2014 r. ogłosił wyrok w sprawie o ustalenie wysokości opłaty za wieczyste użytkowanie, w którym:

- w punkcie I ustalił, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste udziału wynoszącego $\frac{1}{2}$ części działki nr 1 o powierzchni 940 m² położonej w O. przy ulicy M. z kwoty 787,63 zł do kwoty 2.268,83 zł dokonana pismem z dnia 21 grudnia 2009 r. z zamiarem wywarcia skutku od dnia 31 grudnia 2009 r. jest nieważna.

- w punkcie II odrzucił sprzeciw Skarbu Państwa od orzeczenia SKO w O. z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą [...] dotyczący działki nr 1.

- w punkcie III ustalił, że wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste działki nr 2 o powierzchni 17.845 m² położonej w O. przy ulicy M. wynosi w roku 2010 kwotę 59.809,30 zł, w roku 2011 kwotę 61.757,97 zł i poczynając od stycznia 2012 r. kwotę 63.706,64 zł.

- w punkcie IV odrzucił sprzeciw Skarbu Państwa od orzeczenia SKO w O. z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą [...] dotyczący działki nr 2.

- w punkcie V ustalił, że wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste działki 3 o powierzchni 4.885 m² położonej przy ulicy M. wynosi 2010 r. kwotę 16.372,56 zł, w roku 2011 kwotę 19.030,98 zł, poczynając od stycznia 2012 r. 21.689,40 zł.

- w punkcie VI odrzucił sprzeciw Skarbu Państwa od orzeczenia SKO w O. z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą [...] dotyczący działki nr 3.

- w punkcie VII ustalił, że powódka i pozwany ponoszą koszty procesu w wysokości po 50 %.

Apelację od powyższego orzeczenia wniosła powódka A. C. zaskarżając punkty III, V i VII rozstrzygnięcia, zarzucając:

- naruszenie prawa materialnego w postaci:

1. art. 156 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.) przez jego błędne zastosowanie i uznanie, że przepis ten nie ma zastosowania do opinii biegłego sądowego, ponieważ wartość wycenianych nieruchomości była ustalana według ich stanu na dzień wypowiedzenia opłaty, który w toku procesu nie uległ żadnej zmianie,

2. art. 78 ust 1 u.g.n. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie właściwej reprezentacji organu,

3. art. 77 ust 4 i 5 u.g.n. poprzez jego niezastosowanie i niedokonanie zaliczenia na poczet zaktualizowanej opłaty rocznej nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego na budowę urządzeń infrastruktury i nakładów koniecznych zwiększających wartość nieruchomości,

- naruszenie prawa procesowego, w stopniu który mógł mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia w postaci przepisów:

1. art. 233 § 1 kpc poprzez pominięcie, że sporządzona w toku postępowania sądowego opinia biegłego obarczona jest licznymi błędami,

2. art. 233 § 1 kpc poprzez bezpodstawne oddalenie wniosku dowodowego powoda o dokonanie operatu szacunkowego będącego podstawą wydanej przez biegłego opinii,

3. art. 233 § 1 kpc w związku z art. 286 kpc poprzez bezpodstawne oddalenie wniosku dowodowego powódki o dopuszczenie dowodu z dodatkowej opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości,

4. art. 233 § 1 kpc w związku z art. 280 kpc poprzez zaakceptowanie jako pełnej i rzetelnej opinii biegłego w przedmiocie ustalenia zakresu i wyceny nakładów

poniesionych przez użytkownika wieczystego w sytuacji kiedy biegły zaniechał wydania opinii pomimo obiektywnej możliwości jej sporządzenia,

5. art. 328 § 2 kpc poprzez sporządzenie uzasadnienia w którym Sąd nie odniósł się do wszystkich zgłoszonych przez powoda zastrzeżeń, co do merytorycznej wartości sporządzonego w toku postępowania sądowego operatu szacunkowego, nie wskazuje podstaw faktycznych i prawnych dokonanych ustaleń.

W tak przedstawionych zarzutach skarżąca wniosła o zmianę wyroku i orzeczenie zgodnie z powództwem, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego jej rozpoznania.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zasadnicze wątpliwości Sądu Okręgowego dotyczą ważności czynności prawnej istotnej dla rozstrzygnięcia merytorycznego, a mianowicie oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, podpisanego przez pracownika Urzędu Miasta w O. - zastępcę Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

Formy gospodarowania nieruchomościami zostały zmienione z dniem 5 grudnia 1990r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 września 1990r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79 poz 464). Przepisy te dostosowały gospodarowanie nieruchomościami mienia publicznego do warunków gospodarki wolnorynkowej.

W zakres gospodarowania nieruchomościami wchodzi między innymi oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Stosunek użytkowania wieczystego gruntu unormowany został częściowo w kodeksie cywilnym i częściowo przepisami zawartymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Przepisy należące do sfery prawa publicznego, w tym art. 77-81 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostały sformułowane przy zastosowaniu metody administracyjnoprawnej stosownie, do której jedna strona kształtuje w sposób władczy sytuację prawną użytkownika wieczystego. Prawo użytkowania wieczystego jest prawem ustanowionym na rzeczy cudzej, uprawniającym użytkownika wieczystego do korzystania z nieruchomości z wyłączeniem innych osób i

przyznaniem użytkownikowi ochrony jego prawa w takim zakresie jak ochrona przysługująca właścicielowi.

Uiszczana przez użytkownika wieczystego na rzecz właściciela nieruchomości opłata roczna, stanowi swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania z gruntu w granicach określonych przez ustawę, zasady współżycia społecznego oraz umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Przy tym zaznaczyć należy, że w orzecznictwie podkreśla się, iż umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie jest umową wzajemną. Przyjmuje się zatem, że opłata za użytkowanie jest „swoistym ekwiwalentem” / *tak Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 lutego 2002 r. I CKN 1516/99 (OSNC 2003/2/23)/*.

Ugruntowanym jest stanowisko orzecznictwa, że umowa o ustanowienie użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny i taki też charakter mają opłaty z tytułu użytkowania wieczystego / *tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CSK 46/06, Lex 182954; w wyroku z dnia 25 listopada 2010 r. I CSK 692/09 Lex 736524; Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 12 sierpnia 2014 r. I ACa 180/14 Lex 1506711, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku z dnia 13 listopada 2007r. IISA/Bk 591/07 Lex 340369/*.

Cywilnoprawny charakter nie tylko pierwszej opłaty za ustanowione prawo użytkowania wieczystego, ale także opłaty rocznej potwierdza obowiązujący tryb jej aktualizacji, która następuje w drodze wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty i złożenia oferty przyjęcia jej nowej wysokości, z poddaniem tego trybu kontroli sądu powszechnego - art. 77-81 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dalej określanej mianem u.g.n.

Fakt, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego przesądza o tym, iż opłaty z tego tytułu mają charakter cywilnoprawny / *tak też Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2011 r. I OSK 1218/10 Lex 1080897, oraz w wyroku z dnia 23 lutego 2011 r. I OSK 861/10 Lex 1070868/*.

W ocenie Sądu Okręgowego pismo wypowiadające stawkę opłaty za użytkowanie wieczyste nie zmienia w sposób władczy (imperatywny) wysokości dotychczasowej stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, ale w ramach równorzędności podmiotów stosunków cywilnoprawnych wypowiada dotychczasową stawkę opłaty, pouczając o możliwości nieprzyjęcia oferty, informując o dalszym trybie działania możliwym do podjęcia przez użytkownika wieczystego.

W konsekwencji wypowiedzenie dotychczasowej stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego następuje w ramach realizacji uprawnień cywilnoprawnych właściciela nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym, a nie w następstwie realizowania przepisów prawa administracyjnego.

Powyższe ugruntowane poglądy Sąd Okręgowy skonfrontował z przepisami dotyczącymi podmiotów uprawnionych do podejmowania czynności cywilnoprawnych w imieniu właściciela nieruchomości oddającego je w użytkowanie wieczyste i określające opłatę z tego tytułu.

Zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 1 u.g.n. z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów ustawy, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Przepis ten ma zastosowanie do czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, co bezpośrednio wynika z art. 11a u.g.n.

W świetle art. 4 ust. 9 u.g.n. przez właściwy organ należy rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa.

Zatem przez właściwy organ o którym mowa w przepisach dotyczących aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste (art. 78 i nast. u.g.n.) należy rozumieć, jeżeli nieruchomość jest własnością Skarbu Państwa, jednostkę reprezentującą Skarb Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami, którą, zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n. jest starosta (w myśl art. 4 pkt 9b¹ przepis art. 11 ust. 1 u.g.n. stosuje się także do prezydenta miasta na prawach powiatu).

W sprawach dotyczących zmiany wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste wspomniany właściwy organ powinien reprezentować podmiot będący właścicielem nieruchomości, czyli Skarb Państwa lub określoną jednostkę samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie właściwym organem do podejmowania czynności w zakresie aktualizacji opłaty będzie zatem Prezydent Miasta jako jednostka reprezentująca Skarb Państwa, który jest właścicielem przedmiotowej nieruchomości.

Zatem Prezydent Miasta, jako organ reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomością, której właścicielem jest Skarb Państwa, a która została oddana w użytkowanie wieczyste, uprawniony jest do podejmowania w imieniu właściciela czynności w zakresie stosunku użytkowania wieczystego.

Jak wskazuje bowiem zacytowany wyżej przepis art. 11a u.g.n. , przepis art. 11 ust. 1 stosuje się do czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Pojęcie "właściwy organ", użyte w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami , dotyczących aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego oznacza organ osoby prawnej, która jest właścicielem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, uprawniony do podejmowania za właściciela czynności w zakresie stosunku użytkowania wieczystego.

W ocenie Sądu Okręgowego nie można jednak wnioskować , że przepisy te wyrażają intencję ustawodawcy przyznania zdolności prawnej, a następnie zdolności sądowej w postępowaniu o aktualizację opłaty za użytkowanie wieczyste, organom osób prawnych będących właścicielami nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Organy osób prawnych nie mają zdolności prawnej, nie są zatem podmiotami praw o charakterze cywilnym. Z tej przyczyny nie została im też przyznana zdolność sądowa i nie mogą występować w sprawie cywilnej jako strona. Także w obrocie cywilnym organy osób prawnych podejmują działania wyłącznie za te osoby prawne, w których strukturach istnieją.

W konsekwencji organ składający oświadczenie, o którym mowa w art. 78 ust. 1 u.g.n. ma obowiązek wskazać osobę prawną, za którą podejmuje tę czynność. Ten sam obowiązek trzeba odnieść do każdego innego oświadczenia składanego w ramach trybu aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste stworzonego w art. 78-81 u.g.n. */tak też w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2007 r. I CSK 30/07 OSNC-ZD 2008/2/33/.*

Oświadczenie o wypowiedzeniu stawki opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości z dnia 21 grudnia 2009 r. złożył powódce Zastępca Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami powołujący się na upoważnienie Prezydenta Miasta. Oświadczenie to zostało złożone bez wskazania choćby w formie odwołania się do art. 11 ust. 1 u.g.n., że podejmuje on czynność z upoważnienia Prezydenta ,ale za Skarb Państwa.

Zdaniem Sądu Okręgowego istnieją wątpliwości czy oświadczenie to było skuteczne w zakresie czynności cywilnoprawnej jaką jest wypowiedzenie dotychczasowej stawki za użytkowanie wieczyste.

Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.), na podstawie art. 33 ust. 1 i 2 w związku z 11 ust 3 o u.s.g. prezydent miasta wykonuje swoje zadania przy pomocy pracowników urzędu miasta. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny, nadany przez prezydenta w drodze zarządzenia.

W dacie aktualizacji opłaty, objętej przedmiotowym postępowaniem, to jest w dacie 21 grudnia 2009 r. obowiązywało zarządzenie Prezydenta Miasta O. nr 82 z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie nadania Urzędowi Miasta O. Regulaminu Organizacyjnego. Urząd zorganizowany został poprzez utworzenie wydziałów i równorzędnych komórek organizacyjnych (§ 10 regulaminu). Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami został wyodrębniony strukturalnie z określonymi zadaniami (§ 18). Regulamin przewidział zasady kierowania urzędem, przyznając Prezydentowi określone kompetencje kierownicze.

W § 5 ust. 4 regulaminu przewidziano uprawnienie Prezydenta do upoważniania swoich Zastępców lub innych pracowników Urzędu do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Powyższe wskazywać by mogło, że wypowiedzenie dotychczasowej opłaty za użytkowanie wieczyste może zostać wydane przez zastępcę dyrektora stosownego wydziału jako pracownika urzędu.

Jednak Sąd Okręgowy ma wątpliwości, czy jakkolwiek pracownik urzędu miasta mimo postanowień ustawy i regulaminu może podejmować w tym zakresie czynności za Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta.

Innymi słowy, czy istnieje możliwość udzielenia pełnomocnictwa przez Prezydenta w zakresie działań w sferze cywilnoprawnej pracownikowi Urzędu Miasta.

Użyte w art. 39 u.s.g. sformułowanie – wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, według wykładni literalnej i celowościowej, oznacza raczej władcze działanie, czyli rozstrzyganie spraw administracyjnych w formie władczej, decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa materialnego w określonym stanie faktycznym.

Sąd Okręgowy stoi na stanowisku, że takie upoważnienie Prezydenta Miasta do działania w jego imieniu, nie jest tożsame z umocowaniem do podejmowania czynności cywilnoprawnych.

Potwierdza to charakter wypowiedzenia dotychczasowej stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, które następuje w ramach realizacji uprawnień cywilnoprawnych, a nie w następstwie sprawowania jurysdykcji administracyjnej. Prezydent Miasta jako reprezentujący Skarb Państwa w postępowaniu o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego działając za Skarb Państwa postępuje jak jedna ze stron czynności cywilnoprawnej, a nie we władczej formie typowej dla kształtowania stosunków administracyjnych.

Sąd Okręgowy bierze pod uwagę także i to, że umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie, albo na oświadczeniu reprezentowanego.

Przedstawicielstwo ustawowe jest związane z określonym stosunkiem prawnym, z którego wynika umocowanie dla przedstawiciela. Takiego stosunku między Prezydentem a Zastępcą Dyrektora Wydziału Urzędu Miasta w przedmiotowej sprawie brak.

Z kolei udzielenie pełnomocnictwa polega na umocowaniu pełnomocnika przez czynność prawną. Pełnomocnictwo jest samoistnym stosunkiem prawnym łączącym pełnomocnika z mocodawcą. Jego treścią jest uprawnienie pełnomocnika do reprezentowania mocodawcy z bezpośrednim skutkiem prawnym dla niego.

Sąd Okręgowy jest zdania, że dla przyjęcia skuteczności pełnomocnictwa poza dokumentem pełnomocnictwa niezbędne jest uprawnienie do przekazania swoich kompetencji pełnomocnikowi w ramach umocowania.

Innymi słowy, niezbędne jest istnienie prawa mocodawcy do udzielenia pełnomocnictwa. W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie istnieją wątpliwości czy takie prawo przysługuje Prezydentowi Miasta reprezentującego Skarb Państwa w zakresie umocowania pracownika Urzędu do złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste.

Wątpliwości Sądu pogłębia problem ustalenia jakiego rodzaju pełnomocnictwo wchodziłoby tu w rachubę. Dla pełnomocnictwa ogólnego wymagane byłoby, by czynność objęta pełnomocnictwem mieściła się w ramach zwykłego zarządu. Wymagające zachowania szczególnego trybu wypowiedzenie wysokości

dotychczasowej opłaty za użytkowanie wieczyste, wskazuje na jego doniosłość w stosunkach danego rodzaju, a tym samym na fakt, że są to czynności przekraczające granice zwykłego zarządu. W grę mogłoby wchodzić pełnomocnictwo szczególne, w którym konieczne byłoby ograniczenie swobody decyzyjnej reprezentanta i w praktyce sprowadzało by się do powielenia oświadczenia woli zawartego w dokumencie pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo rodzajowe będące umocowaniem do dokonywania czynności określonego rodzaju, jak teoretycznie możliwe musiałoby z kolei określać do jakiego rodzaju czynności zostało udzielone oraz przedmiot tej czynności.

Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, powołane w niniejszym uzasadnieniu, nie dają odpowiedzi na postawione wątpliwości, a sytuacja Prezydenta Miasta jest szczególnego rodzaju z uwagi na działanie jako organu właściwego, który jedynie reprezentuje Skarb Państwa w zakresie objętym aktualizacją opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Wobec powyższego udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwoli ustalić, czy doszło do przekroczenia kompetencji przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, co może skutkować nieważnością czynności wypowiedzenia dotychczasowej opłaty.

Z tych przyczyn Sąd Okręgowy orzekł jak w sentencji postanowienia na podstawie art. 390 § 1 kpc.